



COMPTE-RENDU
DEPLACEMENT A GENEVE
11-12 Mars

Compte-rendu établi par Monsieur Philippe COSTE

Les Organisations Internationales se sont multipliées aux quatre coins de la planète. Pour s'en tenir à celles qui ont vocation universelle – c'est à dire en laissant de côté les organisations régionales -, New York et Washington abritent incontestablement les principales : notamment l'ONU, le FMI et la Banque Mondiale. L'UNESCO siège à Paris, la FAO, à Rome, le Programme pour l'Environnement, à Nairobi, le Fonds Vert pour le Climat, en banlieue de Séoul, l'AIIB à Pékin... Et pourtant, au milieu de cette floraison planétaire, la Suisse occupe une place tout à fait particulière. Depuis la création de la Croix Rouge en 1863, elle s'est imposée comme le pays dont la traditionnelle neutralité permettait à toutes les nations, même les plus antagonistes, de se rencontrer sans s'exposer. De là vient que c'est toujours Genève qui abrite et de loin la principale concentration mondiale d'organisations internationales. Les activités concernées couvrent une panoplie remarquablement diversifiée puisqu'elles vont du désarmement avec la Conférence du même nom, à la santé avec notamment l'OMS ou l'ONUSIDA, en passant par le commerce avec l'OMC et la CNUCED, les droits de l'Homme avec le HCDH, les questions de réfugiés avec le HCR ou l'UNWRA, les migrations avec l'OIM, les relations sociales avec le BIT, les télécommunications avec l'UIT, le sport... pour ne citer que les principales. Il en résulte un écosystème unique au monde.

Cela témoigne d'une nécessité forte, ressentie par la communauté internationale. Dès que les Etats de plus en plus interdépendants se sont trouvés dans l'obligation de tenir compte les uns des autres et ont pris l'habitude de poursuivre des objectifs communs, ils ont éprouvé le besoin d'organiser leur coopération et d'institutionnaliser leur action conjointe. Les organisations internationales sont l'expression de cette interdépendance obligée des parties prenantes à une coopération planétaire qui s'est développée depuis le début du XXème siècle et a explosée depuis sa seconde moitié. Phénomène qui ne fait que traduire le grand dynamisme de la vie internationale. Il a tout naturellement imposé le concept de multilatéralisme pour désigner ce mode d'organisation interétatique.

*

En ce début de XXIème siècle, le sentiment s'est répandu que le multilatéralisme est en crise. On lui reproche d'abord et avant tout de ne plus être capable de « délivrer », de ne pas produire les résultats pour lesquels il a été institué. On relève par exemple l'incapacité de l'ONU à venir à bout de la crise syrienne ou

de la guerre du Yémen, sans parler du problème palestinien ; l'impossibilité pour l'OMC de conclure un nouveau cycle de négociations commerciales ou de gérer les conflits commerciaux ; les atteintes au droit humanitaire ou à l'interdiction des armes chimiques se répètent sans guère d'entraves. Lorsqu'on s'interroge sur les causes de cette perte d'efficacité, on invoque les changements profonds qui ont marqué la société internationale ces dernières décennies. On relève le poids croissant des pays « émergents » dans le système international: ils ont un point de vue et des intérêts propres; ils se réfèrent volontiers à d'autres valeurs que celles qui avaient inspiré les Etats fondateurs; et ils se sentent souvent mal ou insuffisamment représentés dans ledit système. On souligne aussi l'affaiblissement des Etats avec, corrélativement, la montée en puissance de la société civile, des ONG, de l'opinion publique internationale relayée par internet, des *think tanks* et autres Forum de Davos, toutes sortes de parties prenantes à la vie internationale dont la voix porte de plus en plus et qui sont difficilement prises en compte dans le système international. On mentionne enfin, dans un autre ordre d'idées, l'effacement des Etats-Unis dans leur rôle traditionnel de champion du multilatéralisme ; un effacement qui se faisait déjà sentir au tout début des années 2000 mais qui s'est nettement aggravé avec l'administration Trump : celle-ci affiche maintenant son scepticisme, quand ce n'est pas une franche hostilité, à l'égard de la coopération entre Etats. Dans le prolongement de cet état d'esprit, on finit par considérer le multilatéralisme comme un espace occupé par les élites de la mondialisation, fonctionnant en vase clos, déconnecté de la réalité.

La désaffection à l'égard du multilatéralisme n'est pas non plus sans lien avec une évolution plus profonde et plus générale : la montée du nationalisme qui repose sur l'affirmation tautologique de soi aux dépens du respect de l'autre. Cette désaffection en est la conséquence logique. Pour qu'un système multilatéral fonctionne, il faut dans chaque nation assez d'humilité pour reconnaître que la négociation avec les autres améliore les décisions au lieu de les dégrader. C'est la conscience qu'un être humain est enrichi et non appauvri par des identités multiples, que l'hybridation est une force et non une faiblesse : tous sentiments que le nationalisme cherche à détruire.

Face à ces différentes évolutions qui, chacune de son côté, mine l'immense acquis du multilatéralisme, il est indispensable de les prendre en compte pour mieux faire fonctionner le système international. Pour ce faire, c'est-à-dire prendre la mesure du problème posé et plus encore, discerner les solutions qui pourraient lui être apporté, rien ne vaut une visite dans la capitale mondiale du multilatéralisme, Genève, où se trouve réuni l'écosystème international unique au monde évoqué plus haut. Une délégation de la Fondation Prospective et Innovation conduite par Jean-Pierre Raffarin s'est rendue dans cette ville les 11 et 12 mars 2019. Elle ne s'est évidemment pas livrée à une enquête exhaustive mais elle a pu donner

quelques coups de sonde. Les leçons qui peuvent en être tirés permettent de nourrir une relative confiance dans les chances de succès des efforts entrepris par les responsables des organisations visitées.

*

Une mobilisation générale

Dans l'ensemble, nos interlocuteurs ne se dissimulent pas que le multilatéralisme présente un bilan pour le moins contrasté. Ils n'ignorent pas l'influence délétère qu'exerce sur le système la montée des populismes ni les évolutions de toutes natures auxquelles celui-ci doit impérativement s'adapter. Ils reconnaissent surtout l'insuffisante capacité de bon nombre d'organisations internationales à produire les résultats que les Etats membres sont en droit d'attendre en contrepartie des abandons de souveraineté qu'ils ont consentis. Néanmoins, et ceci est déjà significatif, les responsables rencontrés refusent de s'étendre longuement sur le constat. Inutile de se lamenter, de parler de crise du multilatéralisme qui risque surtout d'alimenter un pessimisme auto-réalisateur. La réalité, c'est que le multilatéralisme est en mutation et qu'il faut s'y adapter. Place à l'action donc. Il ne s'agit même pas de chercher à définir ce que devrait être la réforme : il faut prouver le mouvement en marchant.

Même si le point de vue de chacun de nos interlocuteurs est différent, la mobilisation est générale. Tous décrivent en détail les initiatives prises pour redresser la situation. Celles-ci peuvent se regrouper autour des cinq mots d'ordre suivants.

Premier mot d'ordre: mieux prendre en compte les changements

C'est inévitable: la matière dont s'occupe chacune des organisations connaît d'incessantes mutations. Dans le monde du travail par exemple, ce qui est frappant, c'est :

- 1) la montée des inégalités depuis trente ans, au bénéfice du capital et au détriment du travail ;
- 2) la montée de l'individualisme, au détriment de l'esprit associatif, donc du syndicalisme ;
- 3) l'érosion du modèle dominant du salariat face à la montée des travailleurs indépendants, des innovateurs, des créateurs. La présidence française du G7, cette année, a placé la question des inégalités en tête de l'ordre du jour de la

réunion des chefs d'Etat et de gouvernement. Cela donne une forte impulsion aux travaux du BIT là-dessus. La structure tripartite de cette organisation, où les employeurs et les travailleurs sont représentés à côté des Etats, lui confère une expérience unique pour traiter aussi bien du dialogue social que des nouvelles formes de travail.

A l'OMC, la Déclaration de Buenos Aires sur les nouvelles technologies a intéressé tous les Etats membres en leur apportant la preuve que l'organisation s'attachait en effet à coller du plus près possible aux évolutions du commerce international. Washington a d'ailleurs repris dans la foulée le paiement de ses cotisations : c'est un encouragement qui crédibilise la volonté réformatrice de l'OMC en montrant que lorsqu'elle s'exerce, elle a un effet immédiat.

Deuxième mot d'ordre : faire toute leur place aux émergents

La place prise par les émergents dans le commerce mondial, en réduisant celle des pays dits « industrialisés » qui en faisait naguère l'essentiel, a eu un effet majeur sur le fonctionnement de l'OMC : c'est évident. Ainsi, l'adhésion de la Chine fait monter à l'ordre du jour des sujets nouveaux comme les subventions aux entreprises d'Etat ou les transferts de technologie forcés. C'est plus facile pour la Chine d'en parler dans un cadre multilatéral plutôt que bilatéralement avec les Etats-Unis, dans un format où céder peut signifier perdre la face.

Mais plus généralement, le quadruplement du nombre des Etats depuis le milieu du siècle dernier a affecté l'ensemble des activités des organisations internationales. En matière de relations du travail par exemple, beaucoup des nouveaux arrivants n'ont pas les traditions des fondateurs. Ils n'accordent donc pas la même légitimité au dialogue social et ne sont pas assez conscients de l'importance de bien l'organiser. Il faut leur faire comprendre que c'est la seule alternative à la contestation dans la rue.

Troisième mot d'ordre : assouplir les règles

Entre Etats souverains, le consensus est de règle. Mais avec l'augmentation des effectifs des organisations internationales il devient évidemment plus difficile d'y parvenir. Dans le passé, l'OMC a largement recouru à la technique du *package* qui ouvre de vastes possibilités de *trade off*. Mais lorsque le *package* est trop gros, il devient moins maitrisable. Elle a donc commencé à introduire certains éléments de souplesse ne serait-ce que pour accorder, par exemple, un délai supplémentaire à certains Etats dans la mise en application d'un accord. Aujourd'hui, elle cherche

à généraliser les assouplissements de ce type en introduisant des pratiques d'*opt out*. Elle fait en sorte en particulier que les Etats qui ne souhaitent pas entrer dans une négociation et la conclure ne puissent bloquer ceux qui veulent aller de l'avant.

Quatrième mot d'ordre : décloisonner les organisations internationales

Les différentes organisations ont trop longtemps fonctionné en vase clos, chacune poursuivant ses objectifs propres sans se préoccuper du voisin. Aujourd'hui, on cherche au contraire à sortir de sa tour d'ivoire. L'écosystème de Genève facilite cette tendance. Les grands responsables des organisations ont pris une habitude toute simple mais qui, curieusement, n'existait pas auparavant : celle de se rencontrer régulièrement.

A l'OMC, on s'est longtemps défié des préoccupations sociales et des préoccupations environnementales : on craignait qu'elles ne servent d'alibi pour faire obstacle à la libération des échanges. Les choses changent. On reconnaît aujourd'hui que pour continuer à prospérer, le commerce international doit mieux prendre en compte les droits des travailleurs et ceux de la nature. Certains accords internationaux récents ont d'ailleurs commencé à le faire : c'est le cas notamment du nouvel accord de libre-échange entre le Canada, les Etats-Unis et le Mexique qui introduit des garanties sur la reconnaissance du droit de grève, sur la violence contre les syndicalistes et l'exploitation des travailleurs immigrés. Aussi, le BIT n'hésite plus à nouer des liens avec l'OMC, ainsi d'ailleurs qu'avec le FMI et la Banque Mondiale, de façon à mieux coordonner leur action.

Cinquième mot d'ordre : s'ouvrir à la société civile

Sur les grands sujets mondiaux qui ont longtemps occupé exclusivement les organisations internationales, la société civile s'implique de plus en plus. Journalistes, académiques, financiers, responsables de collectivités locales, opinion publique en général avec ses *blogs* et ses *followers*, toutes ces parties prenantes participent activement aux débats sur le développement durable ou sur le changement climatique et finissent par peser d'un poids décisif sur le cours des événements. C'est ainsi que lorsque les Etats-Unis ont annoncé leur retrait des Accords de Paris sur le Climat, cette décision n'a pas eu tous les effets désastreux qu'on pouvait craindre parce que la société civile a pris le relais. L'opinion est restée très mobilisée sur le sujet, de nombreux Etats fédérés ont pris sur eux de respecter les disciplines fixées à Paris et c'est Michael Bloomberg qui paie de sa

poche, en lieu et place de l'administration Trump, les 15 millions de \$ de la cotisation américaine au budget du secrétariat de la CCNUCC.

Il est donc tout à fait essentiel d'entretenir un contact étroit avec la société civile. A cet égard, il faut être attentif aux villes et suivre ce qui se passe par exemple à Heidelberg ou à Bordeaux. Par rapport à celui des Etats, leur rôle s'accroît, elles font plus concrètement bouger les choses, elles sont plus proches des citoyens. Autre cible privilégiée : les investisseurs. Le financement des objectifs du développement durable ou de la lutte contre le changement climatique se chiffre en milliards de \$. Il est indispensable – et même inévitable - d'y associer la finance privée. Il faut aussi améliorer la communication avec les citoyens pour retrouver leur confiance, y compris en ayant recours, par exemple, aux 7,5 milliards de téléphones portables qui existent dans le monde ; illustrer par des exemples concrets ce que font les organisations internationales et montrer qu'elles sont efficaces. On vient ainsi d'établir un partenariat avec le Niger pour développer à la fois l'électricité et les réseaux internet dans un ensemble de villages : il faut le raconter.

Les Etats et la société civile sont en fait complémentaires : ceux-là ont l'avantage de la légitimité, celle-ci, l'avantage de la souplesse. Loin de se concurrencer, ils doivent se coordonner, quitte à ce que les ONG se disciplinent, deviennent plus responsables et plus démocratiques. En contrepartie, notamment en matière de droits de l'homme où les organisations humanitaires sont trop souvent suspectées de complicité avec le terrorisme, les Etats doivent reconnaître le rôle positif essentiel qu'elles jouent et trouver le moyen de les laisser agir.

S'ouvrir à la société civile peut aller jusqu'à établir des structures juridiques qui associent le public et le privé: ainsi l'ALIPH, l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit, organisation internationale créée en 2017 sous forme de fondation de droit suisse avec un budget qui associe les financements publics et les financements privés. Par association d'idées, on peut aussi noter que le *World Economic Forum* ou Forum de Davos est également une fondation de droit suisse alimentée par les contributions des entreprises membres mais bénéficiant des privilèges et immunités d'ordinaire réservés aux représentants des Etats.

*

L'impression plutôt roborative qui se dégage donc de cette série d'entretiens vient peut-être de la spécificité de Genève. Les organisations qui ont leur siège ici s'occupent pour la plupart de mettre en œuvre les solidarités concrètes sur des

sujets qui, même s'ils sont hautement politiques, restent principalement techniques. Les préoccupations pratiques qui sont les leurs constituent un bon antidote aux états d'âme. En vérité, le multilatéralisme n'est que le reflet de l'interpénétration croissante de la société internationale. Il ne peut évidemment pas « mourir » mais tout naturellement, il doit s'adapter aux changements incessants qui caractérisent la vie même de la planète.

L'ombre portée par le débat qui s'est engagé depuis quelque temps entre les Etats-Unis et la Chine sur le multilatéralisme n'a pas manqué de se faire sentir en arrière fond des entretiens, notamment à l'OMC. La Chine a tiré de la libération des échanges trop d'immenses bénéfices tout au long des dernières décennies pour ne pas être attachée à son maintien. Quant aux effets pervers qui en ont résulté, loin de justifier une condamnation générale de la mondialisation, ils sont redevables de traitements au cas par cas. Le bon fonctionnement, à l'OMC, de l'organe de règlement des différends a un rôle crucial à jouer à cet égard. Les signaux qui viennent de Washington sur ce point sont contradictoires. Souhaitons que la modération l'emporte.

La mission s'est conclue par une visite du Geneva Center for Security Studies. Sa vocation, son mandat, son mode de fonctionnement, son ouverture aux étudiants de toutes origines géographiques et de toutes opinions permet, par exemple, à un pilote de bombardier américain de dialoguer avec un ressortissant de la Corée du Nord ou à un Saoudien et un Iranien d'étudier ensemble les leçons à tirer de la crise de Cuba de 1962 : bel exemple de l'esprit de Genève.